

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ  
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS –  
FACC**

**LARIZE PIRES DOS SANTOS**

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL: A AÇÃO DOS  
OBSERVATÓRIOS SOCIAIS**

**Rio de Janeiro  
2018**

**LARIZE PIRES DOS SANTOS**

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL: A AÇÃO DOS  
OBSERVATÓRIOS SOCIAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Faculdade de Administração  
e Ciências Contábeis – UFRJ, como  
requisito para a obtenção do título de  
Bacharel em Ciências Contábeis

Orientadora: Prof. Marcia Revoredo

**Rio de Janeiro  
2018**

**LARIZE PIRES DOS SANTOS**

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL: A AÇÃO DOS  
OBSERVATÓRIOS SOCIAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Administração e Ciências Contábeis – UFRJ, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis

---

Márcia Revoredo

---

**Rio de Janeiro, 27 de junho de 2018**

## **RESUMO**

Diante da esfera político-econômica dos últimos anos, percebe-se que cada vez mais é preciso que o conhecimento sobre o controle social e seus benefícios para a sociedade seja expandido e incentivado. O presente estudo busca apontar quem são os Observatórios Sociais, como eles atuam no controle social da Administração Pública e quais as dificuldades enfrentadas por eles nessa atuação. Através da pesquisa bibliográfica realizada foi possível identificar as ferramentas utilizadas pelos Observatórios em seus trabalhos e indicar as possíveis melhorias que podem ser feitas para que cada vez mais sejam obtidos resultados positivos que favoreçam a população.

**Palavras-chave:** Controle social. Observatórios Sociais. Transparência.

## **ABSTRACT**

In the face of the political-economic sphere of recent years, it has become increasingly necessary that knowledge about social control and its benefits to society be expanded and encouraged. The present study seeks to identify who are the Social Observatories, how they act in the social control of Public Administration and what difficulties they face in this action. Through the bibliographic research carried out, it was possible to identify the tools used by the Observatories in their work and to indicate the possible improvements that can be made so that positive results are obtained that favor the population.

**Keywords:** Social control. Social Observatories. Transparency.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Mapa dos estados que possuem OS no Brasil.....	14
Figura 2: Definição de OS.....	15
Figura 3: Os 4 elementos da OSB.....	16
Figura 4: Passo a Passo da Criação de um OS.....	17
Figura 5: Carta de Identidade.....	18
Figura 6: Fases da Metodologia do trabalho.....	20
Figura 7: Análise dos editais – Sem irregularidade.....	21
Figura 8: Análise dos editais – Com irregularidade.....	22
Figura 9: Acompanhamento do Certame – Sem irregularidade.....	23
Figura 10: Acompanhamento do certame – Com irregularidade.....	23
Figura 11: Entrega incorreta.....	24
Figura 12: Editais de Licitações no SIM em 2015.....	25

## **LISTA DE SIGLAS**

LAI – Lei de Acesso à Informação

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

CF – Constituição Federal

ONG – Organização Não Governamental

OS – Observatório Social

OSB – Observatório Social do Brasil

TCU - Tribunal de Contas da União

MP – Ministério Público

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2. OBJETIVO.....</b>	<b>10</b>
<b>3. METODOLOGIA.....</b>	<b>10</b>
3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA .....	10
3.2 FONTES E COLETAS DE DADOS.....	10
<b>4. REVISÃO LITERÁRIA.....</b>	<b>11</b>
4.1 A EVOLUÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA .....	11
4.2 TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL .....	12
<b>5. OS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS DO BRASIL.....</b>	<b>13</b>
5.1 CONCEITUANDO OS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS E O QUE FAZEM .....	13
5.2 A CRIAÇÃO DOS OS E SEUS DEVERES .....	17
5.3 ETAPAS DO TRABALHO DE FISCALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES.....	19
5.3.1 Os editais .....	20
5.3.2 Os certames.....	22
5.3.3 Os contratos, entregas e pagamentos .....	24
5.4 ALGUNS RESULTADOS OBTIDOS COM A AÇÃO DOS OS NOS MUNICÍPIOS.....	24
5.5 OS PONTOS FORTES E AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS OS ..	26
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>27</b>
<b>7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>29</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Diante do atual cenário político-econômico-financeiro do Brasil, se torna cada vez mais importante levantar e incentivar a questão da transparência pública e do controle social. É de suma importância a participação de organizações não governamentais nesse assunto, como é o caso do Observatório Social do Brasil (OSB). A sociedade precisa ter ciência de que é direito e dever de cada um como cidadão exercer a supervisão da gestão pública e que com isso, ainda que nem sempre, é possível obter resultados positivos.

A transparência dos entes públicos e seus órgãos é um dos elementos que permite que a população possa se inteirar e averiguar o trabalho dos gestores públicos, se esses estão ou não exercendo suas funções de acordo com as necessidades da sociedade. Um dos princípios da Administração Pública é a publicidade, a Constituição Federal diz no Art. 37, inciso XXII, §1º que deve haver a divulgação dos atos, contratos, programas, obras, serviços e campanhas públicas e que essa deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social. Atualmente os estudos e pesquisas sobre transparência pública e seus elementos abordam, basicamente, as duas principais leis relativas a esse tema: A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso à Informação (LAI).

Existem três órgãos no que diz respeito ao controle da Administração Pública: o Ministério Público, os Tribunais de Contas e as Controladorias Internas. Além desses, temos o Controle Social, que tem o direito de supervisionar tanto esses órgãos, como outros envolvidos com a gestão pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) discorre no art. 48 sobre o incentivo da participação da população em todo o processo orçamentário e financeiro. A participação da sociedade no controle das ações da gestão pública gera uma maior possibilidade da mesma verificar que determinada decisão da Administração Pública está de fato representando a sociedade e trazendo benefícios a ela, fazendo uso dos recursos públicos da melhor maneira possível.

Em primeiro lugar, é necessário que seja amplamente divulgado e incentivado o direito que a sociedade possui de exercer o controle social, todos devem ter a ciência de onde e como podem obter as informações necessárias para cumprir esse papel de Controlador Social.



A legislação exige que haja ampla divulgação das informações a cerca das contas e orçamentos da Gestão pública, assim como define as informações básicas a serem divulgadas e em tempo real para o cidadão.

No que diz respeito à qualidade da informação, uma das características é que a linguagem precisa ter compreensibilidade, deve ser clara e de fácil entendimento dos usuários da informação. Até para os que possuem conhecimento da linguagem técnica, existem termos complexos demais nas prestações de contas. Dessa forma, é importante que a linguagem seja o mais clara possível e não tão técnica. Assim, o quanto mais simples estiver a linguagem, mais fácil será para que pessoas leigas no assunto consigam ao menos compreender algumas das informações divulgadas, o que é importante para que elas possam averiguar se a situação, ação ou decisão que avaliam, estão de acordo com a necessidade da população.

As Organizações Não Governamentais (ONGs) são os agentes, no âmbito do controle social, que mais possuem destaque quanto à questão do incentivo a população de exercer esse papel, dentre elas está o Observatório Social do Brasil (OSB).

Diante do contexto apresentado, o que fazem os Observatórios Sociais (OS)? Eles conseguem exercer o controle social com as informações disponibilizadas pelo poder publico e obter resultados positivos? Quais as melhorias que podem ser realizadas, de acordo com as dificuldades enfrentadas por eles?

O objetivo do presente trabalho é expor como os Observatórios Sociais atuam no controle social no Brasil, apontando se o mesmo consegue obter resultados positivos, e indicar quais as dificuldades que podem ser melhoradas para favorecer sua atuação. Para isso, anteriormente, indicar os conceitos relativos à Transparência e Controle Social da Administração Pública.

A relevância deste trabalho está no fato de que a sociedade precisa estar ciente da importância do controle social e que existem instituições, como o Observatório Social do Brasil, que ajudam fornecendo a estrutura necessária para ajudar a população nessa questão. Toda informação agregada sobre o controle social e instituições que o praticam são importantes para incentivar a população e para que possam ser analisadas as limitações e as possíveis melhorias a serem feitas.

## **2. OBJETIVO**

O objetivo geral dessa pesquisa é apontar como os Observatórios Sociais atuam, identificando se essas instituições têm sido bem sucedidas na tarefa de exercer o controle social da Gestão Pública.

O objetivo específico consiste em identificar aspectos que precisam ser melhorados para que essas instituições sejam mais eficientes e eficazes.

## **3. METODOLOGIA**

### **3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA**

A presente pesquisa é descritiva, visto que não haverá interferência no processo. Segundo Prodanov e Freitas (2013) pesquisa descritiva é:

Quando o pesquisador apenas registra e descreve os fatos observados sem interferir neles. Visa a descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis.

A abordagem da pesquisa será qualitativa, já que o objetivo é unir conhecimentos e informações expostos anteriormente para que assim haja um aprimoramento e maior esclarecimento sobre o tema escolhido.

### **3.2 FONTES E COLETAS DE DADOS**

Os dados serão coletados por meio da pesquisa bibliográfica, que, conforme Prodanov e Freitas (2013), é:

Quando elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de: livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico, internet, com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o assunto da pesquisa.

Com base no referencial teórico, juntando os dados coletados e os estudos das legislações referentes ao tema, será analisada a atuação do Observatório Social do Brasil no controle social da Administração Pública.

## 4. REVISÃO LITERÁRIA

### 4.1 A EVOLUÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A transparência pública surge já no art. 5º da CF/88 no inciso XXXIII:

“XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.”

Um dos principais elementos que embasa a transparência da Administração Pública surge quando nascem os princípios da administração pública:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”

O princípio da publicidade fica explícito no art. 37 da CF/88 e em seu § 1º:

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.”

A constituição federal discorre ainda sobre a possibilidade de criação de lei complementar sobre alguns assuntos e entre eles estão: Finanças públicas e Fiscalização financeira da administração pública direta e indireta. Nessa conjuntura, em 4 de maio de 2000 é criada a Lei Complementar nº101, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Na seção I do Capítulo IX no art. 48, a LRF expõe basicamente que será divulgado para acesso público, inclusive por meio eletrônico, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e os Relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal.

Em 2009 é criada uma lei complementar a LRF, a Lei de Transparência, com o objetivo de instituir normas de finanças públicas que determinem a divulgação, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Logo em seguida em 2010, é instituído o Decreto nº 7.185, que dispõe basicamente sobre um padrão mínimo de qualidade do sistema que fornece as informações da administração pública.

Em 2011 é estabelecida a Lei de Acesso a Informação. Conforme o artigo 3 da Lei nº 12.527/2011 (LAI) (BRASIL, 2011):

“Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.”

Depois da instituição das leis e decretos, o assunto “Transparência” passou a ser, e é até hoje, discutido e abordado por muitos estudiosos, que tentam encontrar formas da lei ser cada vez mais efetiva e possibilitar o Controle Social.

#### 4.2 TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

A transparência nada mais é que deixar os atos públicos a par da população. O seu principal ponto é o da publicidade das informações em geral sobre o governo, exceto as confidenciais, e sobre as contas públicas. Assim, os cidadãos terão conhecimento e poderão avaliar a gestão pública e se os recursos estão sendo utilizados de maneira que satisfaça os interesses da sociedade como um todo, tendo a possibilidade de questionar as decisões tomadas. Basicamente, o controle social é essa interação com a gestão pública, procurando verificar se as necessidades da população estão sendo atendidas e as leis respeitadas.

Cruz (2015, p. 54):

“Dessa forma, a transparência cumpre a função de aproximar o Estado e a sociedade e ampliar o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública.”

Evangelista (2010) cita a especialista Scheffer, vinculada ao Instituto Brasileiro de Controle Social (INBRACO):

“Em termos conceituais, transparência significa disponibilização de informações que façam sentido para a sociedade, e o que faz sentido para o cidadão é saber se suas necessidades e problemas serão atendidos, em quanto, a que tempo e com que custo. Essa sequência de informações demandadas pela sociedade é coerente com o conceito divulgado nos

manuais clássicos de gestão onde se apontam que resultado "é tudo aquilo que atende a necessidade ou resolve o problema do cliente", no caso, do cliente cidadão."

Acredita-se que através desse controle social exercido torna-se possível que haja uma melhora na situação econômico-financeira da Administração Pública, devido ao fato de que assim o cidadão pode pleitear seus direitos de questionar e exigir que os atos públicos estejam de acordo com as necessidades básicas e de desenvolvimento da sociedade. Para que isso seja realizado é necessário também que a população esteja ciente da importância dos resultados dessa participação para que haja interesse sobre esse papel.

As informações precisam não só serem divulgadas, mas serem de entendimento fácil, para que se tenha êxito na avaliação da Gestão Pública. Evangelista (2010) cita Ribeiro e Borborema (2006, p. 33) que se posiciona sobre a clareza das informações:

"Um alto grau de detalhamento e a presença de termos muito técnicos faz com que esses relatórios sejam de difícil compreensão para grande parte da sociedade. Um controle social efetivo só será alcançado por meio da criação de novos instrumentos que possam traduzir e resumir essa grande quantidade de informações de modo a facilitar o entendimento de como são executadas as contas públicas. Somente assim a sociedade poderá ocupar seu lugar de co-participante do controle dos gastos públicos."

O controle social permite que o cidadão exerça de melhor maneira o seu poder democrático diante da administração pública, através da interação e acompanhamento das ações do governo. A sociedade com esse poder pode fazer prevalecer a vontade do coletivo nas obras, compras, metas, programas e projetos públicos. Ainda possibilita que sejam identificadas irregularidades, sendo possível também combater a corrupção, quando identificado que o erro foi intencional.

## **5. OS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS DO BRASIL**

### **5.1 CONCEITUANDO OS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS E O QUE FAZEM**

A definição do Observatório Social do Brasil é:

O OSB é uma instituição não governamental, sem fins lucrativos, disseminadora de uma metodologia padronizada para a criação e atuação de uma rede de observatórios sociais (OS), organizações democráticas e

apartidárias do terceiro setor: o Sistema OSB. (Portal do Observatório Social do Brasil, 2018)

A presença dos OS não se concentra apenas em municípios de grande porte, como Brasília e São Paulo, eles também estão presentes em municípios de pequeno porte, como Xaxim e Nova Esperança. Abaixo, segue a imagem dos estados que já possuem OS, sendo no total 134 cidades:

**Figura 1: Mapa dos estados que possuem OS no Brasil**



**Fonte: Portal do Observatório Social do Brasil**

Contam com mais de três mil e quinhentos voluntários espalhados pelo Brasil. De 2013 a 2016, acredita-se que tenha sido poupado cerca de dois bilhões de reais, além de evitar cada vez mais gastos desnecessários ao longo dos anos de sua atuação.

O OSB atua com base no seu princípio geral e também na sua missão, visão e valores:

**PRINCÍPIO GERAL:** A justiça social será alcançada quando todos os agentes econômicos recolherem seus tributos corretamente, os agentes públicos os aplicarem com ética e eficácia.

**MISSÃO:** Despertar o espírito de Cidadania Fiscal na sociedade organizada, tornando-a proativa, através do seu próprio Observatório Social, exercendo a vigilância social na sua comunidade, integrando a Rede de Observatório Social do Brasil.

**VISÃO:** Ser uma rede nacional propulsora do controle social para o aprimoramento da gestão pública e integridade empresarial.

**VALORES:** Apartidarismo; cidadania; comprometimento com a justiça social; atitude ética, técnica e proativa; ação preventiva e visão de longo prazo. (Portal do Observatório Social do Brasil, 2018)

Ainda, o objeto de atuação são, basicamente, as atividades realizadas para a capacitação da sociedade quanto à cidadania e quanto ao direito, e dever, que ela traz do controle social, para que possa ser possível o monitoramento da gestão pública e da execução orçamentária.

A imagem a seguir é um pequeno resumo do que é um Observatório Social:

**Figura 2: Definição de OS**



**Fonte: Portal do Observatório Social do Brasil**

O objetivo do trabalho do OS é atuar supervisionando das licitações até o final do processo das compras públicas dos municípios. Dessa forma, acompanhando todo o processo, procura-se prevenir a má utilização do recurso público. Também checa e divulga em seus relatórios como acessar o Portal da Transparência dos Municípios.

Outra vertente em que atua é disseminando conhecimento sobre o âmbito fiscal, demonstrando que os impostos possuem uma grande importância para a sociedade, pois geram recursos e esses precisam ser monitorados para que sejam bem aplicados. Ainda promove diversos eventos e palestras para debater cidadania, transparência e controle social da Gestão Pública.

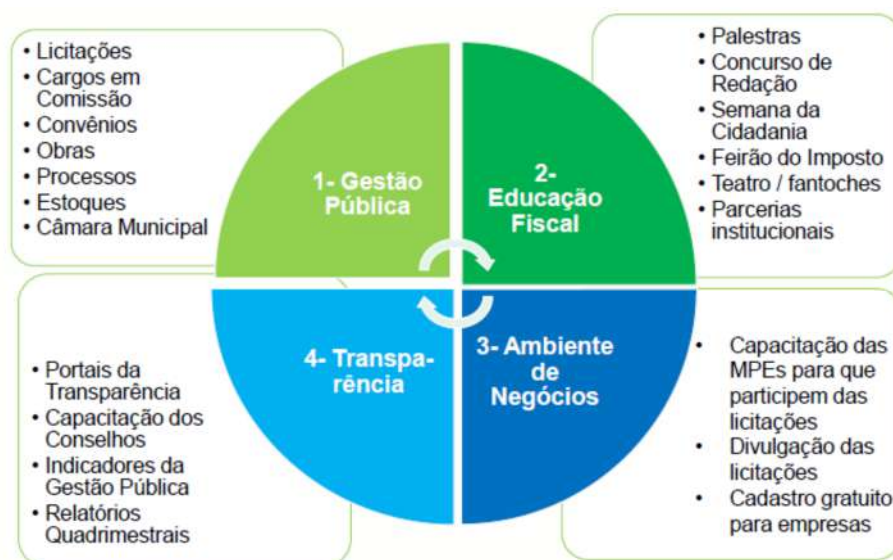
Um ponto muito interessante em que também atuam é a ajuda fornecida à micro e pequena empresa para entrar no mercado de processos licitatórios. Assim, além de colaborar na ascensão de empresas, gera empregos e melhora o mercado ao aumentar a concorrência e dando mais opções de custo-benefício para as compras públicas.

O último objetivo, mas não menos importante e interessante, é:

A construção de Indicadores da Gestão Pública, com base na execução orçamentária e nos indicadores sociais do município, fazendo o comparativo com outras cidades de mesmo porte. E a cada quatro meses realiza a prestação de contas do seu trabalho à sociedade. (Observatório Social do Brasil, 2018, online)

Sendo assim, de forma geral, a OSB possui quatro elementos em que atua, conforme a imagem seguinte:

**Figura 3: Os quatro elementos da OSB**



**Fonte: Portal do Observatório Social - Transparência e Controle Social pela eficiência e qualidade na aplicação dos recursos públicos**



Uma iniciativa muito interessante que devemos apontar da OSB no âmbito da educação foi o Movimento Área Livre de Corrupção apresentado em 2012. Segundo publicado em seu Portal:

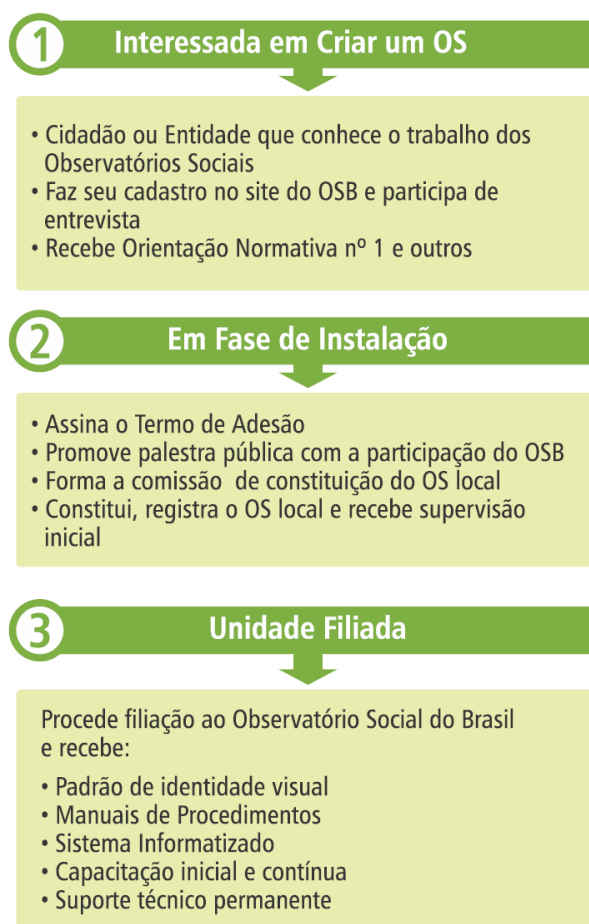
A idéia é tentar sensibilizar os cidadãos, por meio de diversas campanhas, atividades e peças publicitárias, para que reflitam sobre a influência do seu comportamento na vida da sociedade e percebam que, a partir de pequenas atitudes, forma-se o conceito coletivo de boas práticas de conduta, contribuindo para que as relações pessoais, comerciais e de governo sejam construídas sobre as bases da honestidade e da integridade. (Portal do Observatório Social do Brasil, 2013).

Como podemos perceber, o OSB tem diversas formas e âmbitos em que atua para tentar cada vez mais promover a conscientização da sociedade e o aumento do controle social da Administração Pública.

## 5.2 A CRIAÇÃO DOS OS E SEUS DEVERES

O cidadão que desejar criar um OS em sua cidade, deve seguir os seguintes passos:

**Figura 4: Passo a Passo da Criação de um OS**



**Fonte: Portal do Observatório Social do Brasil**

É bom apontar que, como visto acima, o Observatório Social do Brasil fornece todo apoio e suporte para possibilitar a criação e uma atuação satisfatória e positiva por parte dos OS de cada cidade.

Os OS possuem ainda uma Carta de Identidade, que é basicamente os mandamentos que eles têm a seguir, fazendo uma comparação, seriam como os deveres que nós cidadãos devemos cumprir, são eles:

**Figura 5: Carta de Identidade**

## Carta de Identidade dos OS



1. Garantir, em qualquer nível organizacional, a associação de pessoas idôneas, sem vinculação partidária ou subordinação a órgão observado.
2. Fundamentar o alicerce institucional a partir da mais ampla diversidade representativa da sociedade civil organizada.
3. Estimular o trabalho voluntário no controle social e pela cidadania fiscal.
4. Respeitar as diretrizes estabelecidas pelo Observatório Social do Brasil, fundamentado na padronização dos trabalhos.
5. Primar pela sustentabilidade ética, sem vínculo com recursos de órgão fiscalizado ou de fonte inidônea.
6. Garantir a adequação dos Estatutos Sociais ao do Observatório Social do Brasil.
7. Submeter-se ao Conselho de Ética instituído pelo Observatório Social do Brasil.
8. Primar pela qualidade da aplicação dos recursos públicos e estimular a cidadania fiscal, focado no interesse social.
9. Divulgar, pública e periodicamente, os relatórios de atividades e prestação de contas, aprovadas pela diretoria.
10. Manter uma postura imparcial e impessoal, focada na avaliação construtiva de processos e resultados.

**Fonte:** Portal do Observatório Social - Transparência e Controle Social pela eficiência e qualidade na aplicação dos recursos públicos

Os Observatórios Sociais são associações formadas por voluntários, sendo assim, apesar de a maioria de seus funcionários possuírem formação em Direito, Serviço Social, Administração, Contábeis e Jornalismo, qualquer um que queira participar e trabalhar em prol da transparência e da boa aplicação de recursos da Gestão Pública, pode colaborar, desde entando que não seja vinculado a nenhum partido.

### 5.3 ETAPAS DO TRABALHO DE FISCALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES

Conforme o Manual de Licitações do OSB, o processo se dá em três etapas:

- Os Editais
- Os certames
- Os contratos, entregas e pagamentos

Na primeira etapa temos a análise dos editais, onde são identificados os erros e tomadas as providências necessárias. Na segunda etapa, quando o edital já

está conforme a legislação, os certames são acompanhados pelos voluntários escolhidos pelo OS. Na terceira etapa, são acompanhadas as entregas e pagamentos e confrontados com o contrato.

### 5.3.1 Os editais

A etapa dos editais pode envolver muitas ações, no caso de haver irregularidade, e precisa ser dividida em três fases para melhor entendimento e realização do trabalho. A primeira é a fase da ação preventiva, onde é feita a análise do edital e checagem do mesmo de acordo com a legislação vigente. A segunda é a fase da ação corretiva, no caso de existirem irregularidades no edital, onde tenta-se corrigir o problema não resolvido pelo Gestor Público, com os Vereadores. A terceira é a fase final que pode ser realizada pela OS, quando é comunicada a situação ao Ministério Público (MP).

**Figura 6: Fases da Metodologia do trabalho**



**Fonte: Portal do Observatório Social do Brasil – Manual de Licitações**

Na primeira fase, o OS escolhe quais dos editais publicados serão avaliados. Baseados no check-list pré-estabelecido pelo OSB checam se a licitação está de acordo com a legislação vigente. É nesse momento que entram aquelas micros e pequenas empresas que o OSB ajuda a entrar no mercado dos processos

licitatórios. Escolhem-se as empresas que vão participar do processo, de acordo com o objeto do edital. É necessário que as mesmas já tenham o registro no SIM (Sistema Informatizado de Monitoramento), que o OSB também fornece. O edital também será registrado no SIM e se nenhum problema for identificado, os mesmos serão enviados as empresas escolhidas.

**Figura 7: Análise dos editais – Sem irregularidade**



**Fonte: Portal do Observatório Social do Brasil – Manual de Licitações**

No caso acima, não foi encontrado nenhuma irregularidade nos editais e o processo segue para a próxima fase sem maiores dificuldades. Importante apontar o suporte fornecido pelo OSB, o check-list já é padronizado e fornecido aos OS, como o Sistema onde as empresas e os editais são cadastrados.

Porém, há a possibilidade de serem identificadas irregularidades no edital. Nesse caso, os editais não serão enviados as empresas. No momento do registro do mesmo no SIM, há um campo chamado EVENTO onde deve ser apontada a irregularidade que foi encontrada. Após isso, o OS entra em contato com o gestor público e o informa sobre o erro que encontrou no edital, para que seja feita a correção e após isso, a republicação.

**Figura 8: Análise dos editais – Com irregularidade**



**Fonte: Portal do Observatório Social do Brasil – Manual de Licitações**

Se o gestor público não seguir com a devida correção, o OS relatará o fato à Câmara dos Vereadores, cada um dos vereadores deve receber uma cópia do ofício explicando a situação presente. Se a Câmara também não se pronunciar, chega o último passo possível que o OS pode dar, enviando um ofício apontando os fatos ocorridos até aqui ao MP. Esse ofício também deve ser cadastrado no SIM, pois através desse cadastro acompanha-se o processo e o OSB avalia o trabalho realizado pelo OS.

### 5.3.2 Os certames

Com a correção e republicação do edital, voluntários são escolhidos pelo OS para acompanhar o certame. Eles precisam colher as informações acerca desse certame, como quem são os licitantes, quais os valores de proposta, se dentro do envelope de cada licitante está toda a documentação necessária. Dessa forma, como em todas as outras fases, é preciso se atentar ao acompanhamento de cada passo do processo para que nada passe despercebido, conforme a imagem abaixo:



**Figura 9: Acompanhamento do Certame – Sem irregularidade**



Fonte: Portal do Observatório Social do Brasil – Manual de Licitações

Ocorrerá uma sessão pública na qual o voluntário que está acompanhando este certame deve comparecer, para acompanhar os procedimentos que estão sendo realizados e checar se haverá irregularidades na sessão. Caso haja, devem ser repassadas ao OS para discussão. Se o certame apresentar de fato algum erro, volta-se à primeira etapa e aponta-se o ocorrido ao gestor público para que o edital seja corrigido, republicado e um novo certame realizado. Caso nada seja feito, aqui a segunda tentativa de correção é com o ofício para a Câmara Municipal, caso sem resposta, entra a comunicação ao Ministério Público.

**Figura 10: Acompanhamento do certame – Com irregularidade**



Fonte: Portal do Observatório Social do Brasil – Manual de Licitações

### 5.3.3 Os contratos, entregas e pagamentos

Após o certame, o órgão público realiza a adjudicação, que é a entrega de posse do bem, e a homologação ao licitante vendedor, quando necessário contrato, o licitante será chamado para assiná-lo.

O OS irá acompanhar a entrega do bem e realização do serviço e checar se as especificações do contrato/edital estão de acordo com o que foi entregue. Caso esteja, emite-se um relatório informando sobre a entrega e o mesmo deve ser cadastrado no SIM.

Em caso de irregularidade, a OS segue os passos abaixo:

**Figura 11: Entrega incorreta**



**Fonte: Portal do Observatório Social do Brasil – Manual de Licitações**

Mesmo que a entrega seja feita corretamente, o trabalho da OS só termina após o pagamento do Órgão Público ao fornecedor, esse deve ser acompanhado através do Portal da Transparência do município.

## 5.4 ALGUNS RESULTADOS OBTIDOS COM A AÇÃO DOS OS

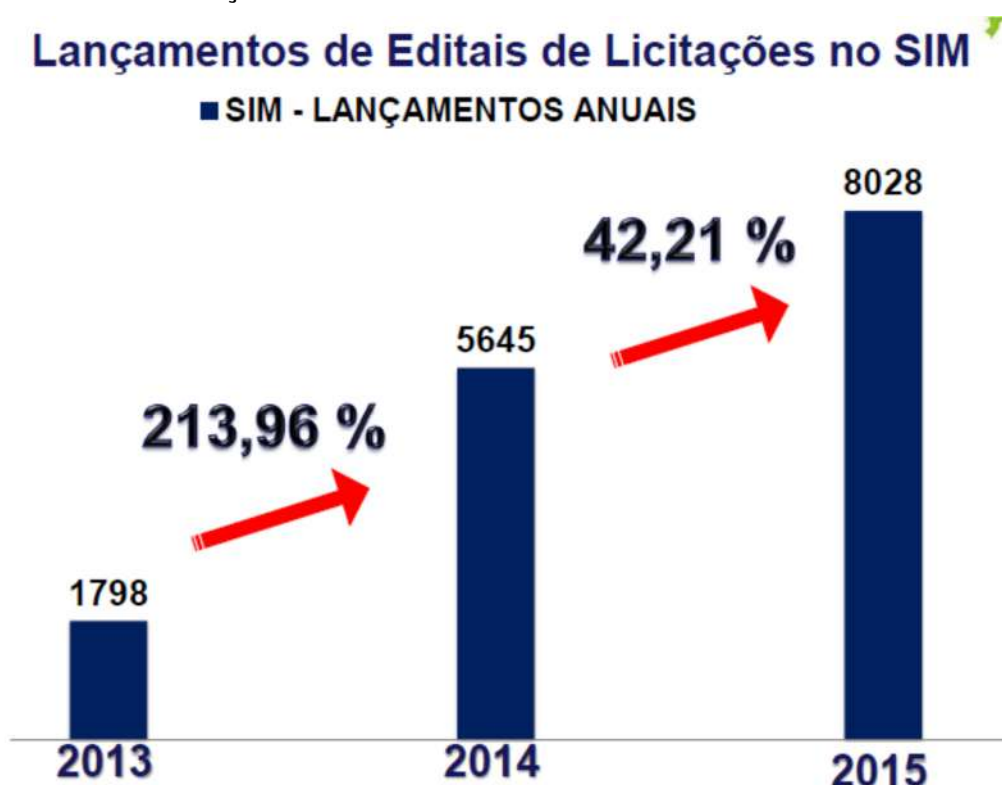
Já nos primeiros anos, os OS conseguiram obter resultados incríveis com suas ações. Segundo reportagem publicada pela VEJA em 2012:

A partir da análise de 378 licitações, Itajaí (Santa Catarina) conseguiu salvar do desperdício ou da corrupção 29 milhões de reais em 2012. Em São José (também em SC), a revogação de um único edital – para exploração do serviço de estacionamento rotativo – evitou desembolsos que somariam 15 milhões de reais ao longo de dez anos.



O OSB disponibiliza em seu site os relatórios quadrimestrais dos OS dos municípios e os anuais do OSB. Em 2015, foram realizados duzentos e setenta e dois atendimentos de capacitação e suporte, seis mil e cem empresas cadastradas e oito mil e vinte oito licitações cadastradas. Já em 2016, os atendimentos foram para quatrocentos e vinte e um e mais de oito mil licitações cadastradas. Os números vêm aumentando conforme o passar dos anos, como mostram os gráficos abaixo, publicados em 2015:

**Figura 12: Editais de Licitações no SIM em 2015**



Fonte: Portal do Observatório Social do Brasil – Prestação de contas 2015

De 2013 a 2016, foram economizados mais de um bilhão e meio dos cofres públicos com o trabalho do OSB como um todo.

Em 2015, um edital de aquisição de material de limpeza e higiene analisado pelo OS de Paranaguá-PR de mais de dez milhões foi cancelado sob a justificativa de engano ao multiplicar as quantidades. Eles conseguiram, ainda, conquistar: a criação da Secretaria de Compras e Abastecimento; um projeto instalação do almoxarifado central; e a ampliação do Portal da Transparência.

O OS Lages-SC em 2015 identificou que o valor unitário de um material de consumo para pronto atendimento odontológico em 2014 era de vinte e quatro reais e em 2015 era de mais de sete mil reais. Com o trabalho realizado, conseguiu evitar um erro que custaria mais de trezentos e sessenta mil reais.

Em Campos Gerais-PR, ao analisar um edital de uma compra da Prefeitura de carrinhos de limpeza, identificou-se que o produto que no edital era de vinte mil reais, custava, na realidade, quatrocentos e dezoito reais. Foram economizados quase dois milhões de reais em apenas um único item.

Ainda, no questionário aplicado por Nascimento, Oliveira e Cruz (2017), aponta-se um resultado muito importante alcançado pelo OS de Londrina: Melhoria nos processos licitatórios, com menos erros, maior planejamento e cuidado; Plano de transparência com melhorias na área, implementação da Ouvidoria Geral do Município e de um decreto que dá autonomia ao Controlador Geral do Município.

Sendo assim, os resultados obtidos pelos OS vão além dos números, há também melhoria evidente nos processos da gestão pública.

## 5.5 OS PONTOS FORTES E AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS OS

O principal ponto forte a ser apontado é o reconhecimento conquistado pelos Observatórios Sociais. Fernanda e Letícia (2015, p.10) apontam:

A principal e mais importante conquista observada é o reconhecimento, tanto da sociedade civil e empresarial que tem entendido a importância do controle social e aderido aos observatórios, quanto dos órgãos oficiais de controle, Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas Estaduais e Ministérios Públicos Estaduais, através de parcerias e convênios técnicos que contribuem para a melhoria do controle realizado por todos.

Esse reconhecimento induz à uma mudança de cultura, envolvendo cidadãos e empresas na gestão de seus municípios. Aumentando a participação em planejamentos e tomadas de decisões em conselhos municipais e consultas públicas, por exemplo.

O reconhecimento dos OS foi conquistado devido à determinação e comprometimento que eles possuem com a causa que carregam e o trabalho que fazem. Eles se preocupam em capacitar tecnicamente os voluntários que analisam as licitações, assim como também educam a população com diversas palestras e eventos que abordam o controle social.

Uma característica interessante de comentar é o apartidarismo, pois ao mesmo tempo em que ele é um ponto forte, ele também é um ponto fraco. Essa característica traz credibilidade uma vez que o OSB parece tentar se manter segregado dos interesses políticos. Mas, em contramão, nas grandes metrópoles, os partidos são mais influentes, o que acaba dificultando a realização de algumas parcerias.

De acordo com algumas das respostas do questionário aplicado por Nascimento, Oliveira e Cruz (2017), a cultura do voluntariado e a lei da transparência ainda são desafios a serem enfrentados. A população ainda não tem muita familiaridade com o trabalho voluntário, o que, nos casos de instituições não governamentais, como são os OS, prejudica o alcance da iniciativa, já que o trabalho depende disso. Já a lei da transparência, não é novidade, que apesar de ter melhorado muito o cenário, ela não é totalmente transparente. Encontram-se dificuldades com a linguagem utilizada nas informações disponibilizadas, assim como, o acesso as mesmas nem sempre é tão didático e fácil.

Algumas das dificuldades apontadas pelo próprio Portal do Observatório Social são:

- Alguns gestores públicos não colaboram quanto ao acesso às informações;
- A mídia ainda não dá o apoio necessário para gerar resultados advindos de uma melhor divulgação do trabalho dos OS.

Mas, uma das maiores dificuldades que a OSB enfrenta é a falta de recurso financeiro. Não recebendo contribuições do governo, seu maior desafio é a sustentabilidade financeira para manter a estrutura que os OS precisam para realizar suas atividades de modo satisfatório

## **6. CONCLUSÃO**

Podemos concluir que o papel principal dos Observatórios sociais é atuar no controle social avaliando a conformidade das compras públicas dos Municípios com as legislações e interesses da sociedade; e ainda espalhar o conceito de cidadania, transparência, controle social e a importância da participação e interação da sociedade com a gestão pública.

Foram obtidos muitos e importantes resultados positivos com a fiscalização das compras públicas, não só a economia de mais de um bilhão, mas houve melhoria nos processos e na transparência pública nos municípios em que os OS atuam.

Dessa forma, entendemos que é possível realizar o controle social com as informações disponibilizadas pelo poder público de modo a gerar benefícios a sociedade. Porém é necessário que se tenha organização e capacitação técnica, que é o caso dos OSB, que, além disso, dá todo o suporte necessário através de padronizações para a criação e funcionamento dos OS e para aqueles que tiverem interesse em serem voluntários para colaborar na supervisão da gestão pública.

Ainda, identificou-se que as maiores dificuldades encontradas pelos Observatórios Sociais são: a falta de recursos financeiros para sustentar toda a instituição, já que a mesma não tem fins lucrativos e não recebe colaboração do governo; e a falta de voluntários, já que o trabalho voluntário no Brasil não é muito comum, havendo uma certa resistência; além de também ser preciso que o papel do cidadão como controlador da gestão pública seja mais abordado e incentivado pelos veículos de comunicação para que haja o interesse em participar.

Dificuldades também relatadas que são importantes salientar é a dificuldade na linguagem das informações publicadas, que é muitas das vezes muito técnica e complexa; e a resistência de alguns gestores públicos no que diz respeito ao acesso a determinadas informações, o que mostra que a lei existe para tentar trazer a transparência, mas a efetivação da mesma depende de diversos fatores.

Portanto, é necessário que a atuação dos Observatórios tenha mais divulgação, utilizando-se, principalmente, mídias alternativas e de baixo custo, como as redes sociais, a fim de conscientizar mais cidadãos a respeito do controle social e que dessa forma surjam mais voluntários e pessoas jurídicas dispostos a colaborar com o processo.

Por fim, é importante perceber que quanto mais agentes atuando no controle social, maior poderá ser a possibilidade de resultados positivos para a sociedade e de uma Gestão Pública melhor e cada vez menos corrupta. A sociedade precisa passar a se enxergar não só como pessoas que vivem em conjunto, mas como cidadãos, que tem suas necessidades representadas pelo gestor público. Porque a partir dessa conscientização, o interesse em participar e interagir com o poder

público nascerá, assim, será possível visualizar no futuro uma melhora no caos político-econômico vivido no Brasil.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 4 maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília

BRASIL, Lei Complementar nº 131, de 27 de **maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília

BRASIL, Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília

BRASIL, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília

CRUZ, Claudia Ferreira da. **Responsabilidade na Gestão Fiscal**: um estudo em grandes municípios com base nos pilares da Lei da Responsabilidade Fiscal no período de 2010-2013. São Paulo, 2015. 301f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de São Paulo.

EVANGELISTA, Lucio. **Controle social versus transparência pública**: uma questão de cidadania. Distrito Federal, 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Orçamento Público), Programa de Pós-Graduação e pesquisa.

MOTTA, Fernando C. Prestes; ALCADIPANI, Rafael. Jeitinho Brasileiro, Controle Social e Competição. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 39, p.6-12, 1999

PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade: Vista & Revista**, Florianópolis, v. 18, p.75-94, 2007

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da Ufba**, Salvador, v. 1, p.48-61, 2007

ZUCCOLOTTO, Robson. **Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido::** evidências nos estados brasileiros. São Paulo, 2014. 202f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de São Paulo.

CARNEIRO, Marcus Aurélio Alves. **Instrumentalização do controle social:** a experiência da Rede Observatório Social do Brasil (OSB). 2015. 57 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Fundação Getúlio Vargas, Cuiabá, 2015. Disponível em: <<http://osbrasil.org.br/>>. Acesso em: 30 maio 2018.

ALVES, Márcia Dornelas. **Transparência e Controle Social no Acompanhamento da Aplicação de Recursos Públicos:** Atuação do Observatório Social (OS). Brasília, p. 13-69, 2015. Disponível em: <<https://osbrasil.org.br/>>. Acesso em: 30 mai. 2018.

BRITO, Gisele Ferreira De; CHOI, Vania Picanço; ALMEIDA, Andreia De. **Manual abnt:** Regras gerais de estilo e formatação de trabalhos acadêmicos. 4 ed. São Paulo: Fecap Biblioteca, 2014. 101 p.

JUNGES, Fernanda; CARDOSO, Letícia. **COMO O CONTROLE SOCIAL PODE MELHORAR A GESTÃO PÚBLICA UTILIZANDO OBSERVATÓRIOS SOCIAIS COMO FERRAMENTA.** Curitiba, p. 2-14, 2015. Disponível em: <<https://osbrasil.org.br/>>. Acesso em: 30 mai. 2018.

NASCIMENTO, Maria Catia S.; OLIVEIRA, Tatiana Costa G. de; CRUZ, Tayane Kerolyn M. da. **A IMPORTÂNCIA DOS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS NA GESTÃO PÚBLICA.** Rio de Janeiro, p. 14-54, jun. 2017. Disponível em: <<https://osbrasil.org.br/>>. Acesso em: 30 mai. 2018.

OBSERVATORIO SOCIAL DO BRASIL. **Observatorio social do brasil**. Disponível em: <<https://osbrasil.org.br/>>. Acesso em: 30 mai. 2018.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, ERNANI Cesar De. **Metodologia do trabalho científico**: Métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2 ed. Rio Grande do Sul: Universidade Feevale, 2013. 271 p.

SANTOS, Gelson Arlei dos. **OBSERVATÓRIO SOCIAL E O CONTROLE CIDADÃO DA GESTÃO PÚBLICA**. Marechal Cândido Rondon, p. 12-74, 2017. Disponível em: <<https://osbrasil.org.br/>>. Acesso em: 30 mai. 2018.

VEJA. **Rede de ongs ensina a deter corrupção enquanto é tempo**. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/rede-de-ongs-ensina-a-deter-corruptao-enquanto-e-tempo/>>. Acesso em: 30 mai. 2018.